



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Administracyjne kary pieniężne w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

Author: Dawid Gregorczyk

Citation style: Gregorczyk Dawid. (2017). Administracyjne kary pieniężne w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego. W: A. Gronkiewicz, E. Zółkowska (red.), "Nowe instytucje procesowe w postępowaniu administracyjnym w świetle nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 roku" (s. 377-390). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Dawid Gregorczyk

Administracyjne kary pieniężne w nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego

1. Wprowadzenie

Problem administracyjnych kar pieniężnych jest szeroko dyskutowany w doktrynie prawa¹. Celem niniejszego artykułu nie jest pełna analiza tego zagadnienia, ale zwrócenie uwagi na wybrane wątpliwości wynikające z przepisów działu IVa Kodeksu postępowania administracyjnego², dotyczącego nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu.

Nowa regulacja obejmuje sankcje pieniężne nakładane w drodze decyzji administracyjnych w postępowaniu uregulowanym Kodeksem postępowania administracyjnego³. Decyzja taka – jak każda decyzja administracyjna – jest, po pierwsze, instrumentem administrowania, czyli bardziej lub mniej twórczego wykonywania obowiązków, które na organy administracji nakłada ustawodawca. Po drugie, stanowi akt administracyjnego typu stosowania prawa, badany przez teoretyków prawa i dogmatyków prawa administracyjnego⁴.

¹ Zob. D. SZUMIŁO-KULCZYCKA: *Prawo administracyjno-karne*. Kraków 2004; M. WINCENCIAK: *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*. Warszawa 2008. Z nowszej literatury zob. w szczególności *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*. Red. M. BŁACHUCKI. Warszawa 2015.

² Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, Sejm VIII kadencji, Lex.

³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 23 ze zm. [dalej: k.p.a.].

⁴ Zob. Z. ZIEMBIŃSKI, w: S. WRONKOWSKA, Z. ZIEMBIŃSKI: *Zarys teorii prawa*. Poznań 1997, s. 215–218; L. LESZCZYŃSKI: *Zagadnienia teorii stosowania prawa. Doktryna i tezy orzecz-*

Decyzja w sprawie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej ma pewne uwarunkowania, których podkreślenie jest także celem niniejszego artykułu.

2. Definicja i zakres zastosowania

Wprowadzenie regulacji administracyjnych kar pieniężnych do ustawy procesowej już samo w sobie może budzić wątpliwości. Nie uchwalono jednak przepisów ogólnych prawa administracyjnego i brak jest innej ustawy o tak szerokim zasięgu normowania. Z tego też względu umieszczenie nowych regulacji materialnoprawnych w k.p.a. wydaje się rozwiązaniem koniecznym. Jednakże takie posunięcie wiąże się z pewnymi konsekwencjami.

W pierwszej kolejności stwierdzić trzeba, że jeśli zdecydowano się na umieszczenie działu IVa w ustawie procesowej, to konsekwentnie nowe przepisy nie mogą regulować innych spraw niż te rozstrzygane na podstawie k.p.a. W tym świetle trzeba analizować definicję zawartą w art. 189b k.p.a.⁵ Wymieniony w niej zakres podmiotowy nie wykracza poza granice przyjęte w k.p.a. i w istocie nie wprowadza nic nowego. Faktycznie bowiem o tym, na kogo można nakładać sankcje, zadecydują przepisy materialne. Nowej treści normatywnej nie zawiera też wskazanie, że chodzi o naruszenie prawa polegające na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu, inaczej bowiem prawa administracyjnego nie można naruszyć. Z kolei stwierdzenie, że administracyjną karę pieniężną nakłada się w drodze decyzji ma takie znaczenie, że nowa regulacja nie obejmuje kar nakładanych postanowieniem, np. związanych z tokiem postępowania administracyjnego⁶ albo nakładanej w postępowaniu egzekucyjnym grzywny w celu przymuszenia⁷.

nictwa. Kraków 2004, s. 15–17; J. WRÓBLEWSKI: *Sądowe stosowanie prawa*. Warszawa 1988, s. 7–14; K.M. ZIEMSKI: *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawa działania administracji*. Poznań 2005; M. JAŚKOWSKA: *Związanie decyzji administracyjnej ustawą*. Toruń 1998; EADEM: *Charakterystyczne cechy stosowania prawa administracyjnego*. W: *Administracja publiczna u progu XXI wieku: prace dedykowane prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji jubileuszu 45-lecia pracy*. Red. Z. NIEWIADOMSKI. Przemyśl 2000, s. 243 i n.

⁵ Zgodnie z nim: „Przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciężącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej”.

⁶ Zob. art. 88 i 96 k.p.a.

⁷ Zob. art. 119 i n. ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 599 ze zm. [dalej: u.p.e.a.].

Istotne jest także zawężenie zakresu normowania tylko do jednego typu sankcji, mianowicie sankcji pieniężnych⁸.

Szeroka definicja sugeruje, że wprowadzona regulacja dotyczy wszelkich finansowych sankcji. Jednakże analiza rzeczywistego zakresu zastosowania nowych przepisów wymaga uwzględnienia art. 189a k.p.a. Jego §3 wyłącza stosowanie omawianych przepisów w sprawach wykroczeń, odpowiedzialności dyscyplinarnej, porządkowej lub z tytułu naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Wymienione zagadnienia znajdują się poza zakresem k.p.a., zatem ich wyłączenie jest zbędnym powtórzeniem. Z kolei §2 wyłącza stosowanie nowego działu w przypadku, gdy w przepisach odrębnych uregulowano:

- 1) przesłanki wymiaru administracyjnej kary pieniężnej,
- 2) odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej lub udzielenia pouczenia,
- 3) terminy przedawnienia nakładania administracyjnej kary pieniężnej,
- 4) terminy przedawnienia egzekucji administracyjnej kary pieniężnej,
- 5) odsetek od zaległej administracyjnej kary pieniężnej,
- 6) udzielanie ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej

Wobec tego dział IVa k.p.a. będzie miał zastosowanie tylko w tych sytuacjach, gdy odrębne przepisy nie regulują wymierzania i odstępowania od administracyjnych kar pieniężnych oraz terminów przedawnienia ich nakładania i egzekucji, łącznie z odsetkami i ulgami. Wydaje się, że przez przepisy odrębne należy rozumieć inne niż wprowadzone nową regulacją, czyli odrębne od działu IVa k.p.a. Ta wyraźna norma kolizyjna wskazuje, że nowe reguły mają charakter subsydiarny.

Odnosnie do celu nowelizacji w uzasadnieniu projektu stwierdzono: „Jednocześnie w systemie prawnym brak jest reguł ogólnych określających zasady ich [kar administracyjnych – D.G.] nakładania i wymierzania, co skutkuje znaczącym zróżnicowaniem sytuacji podmiotów podlegających ukaraniu, szczególnie w zakresie instytucji łagodzących obiektywny charakter odpowiedzialności administracyjnej (np. w wyniku braku określenia lub zróżnicowania przesłanek branych pod uwagę przy szacowaniu wysokości kary pieniężnej), często nieuzasadnionym ze względu na przedmiot i specyfikę danej regulacji. Ponadto niejednokrotnie nakładanie kar administracyjnych cechuje automatyzm oraz nieuwzględnianie przyczyn i okoliczności dopuszczenia się naruszenia”. Ocena tego założenia i sposobu jego projektowanej realizacji musi być prowadzona odrębnie dla zagadnień zawartych w kolejnych punktach art. 189a §2 k.p.a.

⁸ Na temat typów sankcji zob. M. WINCENIAK: *Sankcje...*, s. 93–117.

3. Wymiar administracyjnej kary pieniężnej

Przede wszystkim zaznaczyć trzeba, że art. 189a § 1 k.p.a. wyraźnie różni nakładanie i wymierzanie kar, odnosząc w § 2 instytucję miarkowania kar tylko do wymiaru. Z treści noweli nie wynika wprost, na czym polega różnica. Definicja z art. 189b k.p.a. sugeruje, że pojęcie nakładania kary jest szersze, to ono bowiem zostało wyróżnione jako *definiens* administracyjnych kar pieniężnych. Pytanie zatem brzmi: Jakie nakładanie sankcji będzie jej wymierzaniem?

Od razu nasuwają się skojarzenia z prawem karnym i art. 53 Kodeksu karnego⁹, przewidującym zasadę swobody wymiaru kary. W doktrynie prawa karnego stwierdza się, że „sądowy wymiar kary opiera się na konstytucyjnej zasadzie swobody sędziowskiej. Zgodnie z tą zasadą, sędziowie są niezawisli i podlegają tylko Konstytucji oraz ustawom (art. 178 Konstytucji). Oznacza to, że nikt nie ma prawa wywierać nacisków na sędziów lub w inny sposób wpływać na wydawane wyroki”¹⁰. Wymierzanie kary w ustawowych granicach jest więc rodzajem wymiaru sprawiedliwości konstytucyjnie przypisanym do niezależnych i niezawisłych sądów¹¹. Obywatelom przyznaje się domniemanie niewinności do czasu, aż ich wina nie zostanie stwierdzona prawomocnym wyrokiem sądu (art. 42 ust. 3 Konstytucji RP). Dyskusyjne może więc być przenoszenie zasad odpowiedzialności opartej na winie na kanwę prawa administracyjnego. Nie bez powodu Konstytucja RP gwarantuje, że orzekaniem o winie zajmują się niezawisłe sądy, a prawo przewiduje restrykcyjne wymogi dla kandydatów na urząd sędziego¹².

Na czym ma więc polegać wymiar kary przez organy administracji, które są zawisłe, zależne i nierzadko hierarchicznie podporządkowane organom politycznym?¹³ Wydaje się, że chodzi po prostu o nakładanie sankcji, ale w sytuacji podobnej do prawa karnego, czyli w sytuacji pozostawiania luzu decyzyjnego na etapie wyboru rozstrzygnięcia. Tylko bowiem w takim zakresie można mówić o jakimkolwiek dostosowywaniu sankcji przez wy-

⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1137 ze zm.

¹⁰ A. MAREK: *Komentarz do art. 53 Kodeksu karnego*. W: A. MAREK: *Kodeks karny. Komentarz*. Wyd. 5. Lex 2010.

¹¹ Zob. art. 175 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm. [dalej: Konstytucja RP].

¹² Zob. rozdział 1 działu II ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 2062 ze zm.

¹³ Zob. W. JAKIMOWICZ: *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Kraków 2006, s. 206 i n.; zob. L. LESZCZYŃSKI: *Stosowanie i wykładnia prawa administracyjnego*. W: „System Prawa Administracyjnego”. T. 4: *Wykładnia w prawie administracyjnym*. Red. R. HAUSER, Z. NIEWIADOMSKI, A. WRÓBEL. Warszawa 2012, s. 8–9.

bór rozstrzygnięcia. Decyzja związana takiego luzu nie pozostawia, a więc nie ma prawnych możliwości do miarkowania. Stanowisko takie zakładano także w nowelizacji, gdyż w jej uzasadnieniu stwierdzono: „Projektowany przepis art. 189d k.p.a. będzie dotyczył jedynie kar administracyjnych, rozumianych jako sankcje, przy wymierzaniu których organ działa w ramach uznania administracyjnego [podkr. D.G.]”.

Zaakcentować trzeba, że nie sposób dopuścić miarkowania sankcji przy decyzjach związanych. Po pierwsze, jeżeli ustawa materialna przewidywała ściśle określoną wysokość sankcji, to organ administracji nie ma prawa jej zmieniać. Związanie administracji wysokością kary było bowiem celowym zamiarem ustawodawcy, którego modyfikować jej nie wolno. Po drugie, dyrektywy wymiaru kary są normą ogólną, która w kolizji z przepisem szczególniejszym musi ustąpić na podstawie reguły kolizyjnej *lex specialis derogat legi generali*. Po trzecie, dyrektywy wymiaru kary nie są normą kompetencyjną, nie przewidują bowiem samodzielnej podstawy działania administracji. Są raczej współstosowane, normując sposób skorzystania z kompetencji. Normy wymiaru kary przyjmują więc postać norm programowych, które nie są spełniane na zasadzie „wszystko albo nic”, lecz „więcej lub mniej”¹⁴. Jako takie powinny być uwzględnione przez organy administracji w najszerszym możliwym zakresie w prawnych i faktycznych okolicznościach danej sprawy. Tymi prawnymi okolicznościami są luzy decyzyjne wynikające z norm kompetencyjnych. Stąd wniossek, że dyrektywy wymiaru kary mogą być uwzględnione tylko tam, gdzie norma kompetencyjna pozostawia wysokość administracyjnej kary pieniężnej uznaniu administracyjnemu.

Mając powyższe na uwadze, można odnieść wrażenie, że nowelizacja nie uwzględnia różnic w wymiarze kary przez sądy i administrację, a właściwie różnic między decyzją administracyjną nakładającą karę a wyrokiem sądu karnego. Nie chodzi tutaj o oczywistą rozbieżność podmiotową i fakt, że z założenia sankcja karna jest wymierzaniem sprawiedliwości, a sankcja administracyjna taką nie jest i nigdy nie będzie. Nie chodzi także o zaakcentowanie, że do orzekania o winie są predestynowane sądy, ani o to, że w ogóle kategoria winy jako przesłanki obiektywnej odpowiedzialności administracyjnej jest czymś obcym¹⁵. Inaczej niż założono w nowelizacji, nie

¹⁴ Zob. T. GIZBERT-STUDNICKI, A. GRABOWSKI: *Normy programowe w konstytucji*. W: *Charakter i struktura norm konstytucji*. Red. J. TRZCIŃSKI. Warszawa 1997, s. 97–106; J. FILIPEK: *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*. Warszawa–Kraków 1982, s. 64.

¹⁵ Zdarza się jednak, by ustawodawca nakazywał uwzględnić stopień zawinienia przy samym wymiarze kary, zob. art. 56 ust. 6 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 220); art. 29 ust. 6 ustawy z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 328); art. 104 ust. 2 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 149). Przy czym

dostrzegam, by w orzecznictwie podkreślano, że „przesłanką wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia [...]”¹⁶. Nie chodzi też o to, że kara kryminalna jest wymierzana za czyn uznany za niedopuszczalny z punktu widzenia etyczno-aksjologicznego, a kara administracyjna może dotyczyć naruszenia norm o charakterze technicznym¹⁷ czy też niedopełnienia jakiegoś technicznego obowiązku, jak udzielenie administracji wymaganych informacji w terminie.

Mowa natomiast o tym, że – w odróżnieniu od sankcji karnych – sankcje administracyjne opierają się co do zasady na ścisłym podporządkowaniu administracji prawu¹⁸. Regułą są sankcje bezwzględnie oznaczone, a nie sankcje względnie oznaczone. Sytuacja uznania administracyjnego przy nakładaniu sankcji nie jest więc zasadą. Już z tego powodu zakres miarkowania sankcji jest istotnie ograniczony, co powinno – moim zdaniem – być wyraźnie zaznaczone w nowych przepisach prawnych, a nie tylko w uzasadnieniu projektu nowelizacji.

Ponadto zakres zastosowania dyrektyw wymiaru kary jest ograniczony jeszcze jedną przesłanką, wynikającą z art. 189 § 2 *in fine* k.p.a. Mianowicie wymiar kary, według zasad nowego działu, jest możliwy wtedy i tylko wtedy, gdy przesłanek wymiaru kary nie przewidują żadne przepisy odrębne. Należy więc badać, czy ustawodawca, pozostawiając rozstrzyganie o wiel-

podkreślić należy trafną tezę, „że odpowiedzialność administracyjna tym różni się od odpowiedzialności karnej, że odpowiedzialność administracyjna powstaje na zasadzie winy obiektywnej, niezależnie od przesłanki winy; przesłanka winy subiektywnej (zawinienia) nie ma znaczenia dla samej możliwości nałożenia kary pieniężnej, a wpływa na wysokość nakładanej kary”. Wyrok NSA z dnia 22 kwietnia 2015 r., II OSK 2243/13. Lex nr 1982786. Na podobnym stanowisku stoją sądy cywilne: „Odpowiedzialność z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z przepisów Prawa energetycznego ma charakter odpowiedzialności obiektywnej w tym sensie, że stwierdzenie zawinionego charakteru przedmiotowego naruszenia nie jest konieczną przesłanką nałożenia na przedsiębiorstwo energetyczne kary pieniężnej”. Wyrok SA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2013 r., VI ACa 751/12. Lex nr 1322092.

¹⁶ Inaczej zaprezentowano ewolucję poglądów Trybunału Konstytucyjnego w wyroku TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12. BOTK (nb. 106 i n.).

¹⁷ Zob. D.K. NOWICKI, S. PESZKOWSKI: *Kilka uwag o szczególnym charakterze administracyjnych kar pieniężnych*. W: *Administracyjne kary...*, s. 16.

¹⁸ W piśmiennictwie jako cechę administracyjnych kar pieniężnych podaje się, że: 1) nakłada się je za samo naruszenie obowiązku prawnego (określonego w ustawie lub akcie administracyjnym), bez względu na winę sprawcy, 2) kary pieniężne nie są indywidualizowane – przepisy prawa określają ich wysokość proporcjonalnie do wartości dóbr chronionych, przy określeniu rozmiaru ich naruszenia, najczęściej tzw. stawek sztywnych, zob. L. KŁAT-WERTELECKA: *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*. W: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*. Red. M. STAHL, R. LEWICKA, M. LEWICKI. Warszawa 2011, s. 70–71.

kości kary, nie zawarł w tych przepisach norm prawnych wskazujących, jak należy miarkować kary. Takie sytuacje są rzadkością, ponieważ zwykle jeśli już postawia się wymiar kary uznaniu administracyjnemu, to idzie za tym wskazanie przesłanek miarkowania kary¹⁹. Niemniej jednak zdarzają się sprawy, w których nie ma odrębnych przesłanek wymierzania uznaniowej sankcji, np. niektóre sankcje wymierzone przez Komisję Nadzoru Finansowego w sprawach odpowiedzialności administracyjnej w obrocie instrumentami finansowymi²⁰. Są to jednak specyficzne postępowania, toczące się przed wyspecjalizowanym organem publicznym w stosunku do szczególnej kategorii przedsiębiorców. Zatem trudno odnosić te przypadki do ogólnego zamiaru nowelizacji: „zapewnienia sprawiedliwego – w odczuciu społecznym – działania administracji”²¹.

Podsumowując, przesłanki wymiaru kary będą możliwe do uwzględnienia wyłącznie wtedy, gdy ustawa pozostawia kwestię wysokości sankcji uznaniu administracyjnemu, nie wskazując przy tym żadnych przesłanek orzekania. Moim zdaniem, tak wąski zakres może powodować rozczarowanie obywateli, którzy powołując się na nowe przepisy w swoich codziennych sprawach zostaną poinformowani, że reguły miarkowania kar nie mają do nich zastosowania. Z pewnością nie służy to budowaniu zaufania obywateli do władzy administracyjnej.

Ponadto tworzy się sztuczny podział na sankcje uznaniowe, które mają być wymierzone przez administrację sprawiedliwie, tak jakby były to sankcje karne, oraz sankcje związane, które są zwykłym stosowaniem prawa i administracja nie ma możliwości uwzględniania okoliczności naruszenia prawa. Stąd tylko krok do paradoksalnego wniosku, że najbardziej pożądanym działaniem ustawodawcy jest pozostawienie wszystkich sankcji uznaniu administracyjnemu. Problem jest oczywiście bardziej skomplikowany, ponieważ praktyka administracyjna szerokie pole luzów decyzyjnych za-

¹⁹ Zob. przypis 16, a także: art. 126 ust. 8 i art. 127 ust. 3 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1113); art. 6 ust. 3 ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o informowaniu o cenach towarów i usług (Dz.U. 2014, poz. 915 ze zm.); art. 175 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1131); art. 167 ust. 2d, art. 167a ust. 1 i 2, art. 169a, art. 170g, art. 171b, art. 176b, art. 176b ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1636) [dalej: u.o.i.f.]; art. 97 ust. 1g, art. 96 ust. 1g ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1639) [dalej: u.o.p.].

²⁰ Zob. art. 96b i art. 97b u.o.p. oraz art. 169, art. 169c, art. 170, art. 170a–d u.o.i.f.

²¹ Zob. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Druk sejmowy nr 1183, Sejm VIII kadencji, Lex.

gospodarowuje prawem wewnętrznym²². Taki stan rodzi obawę, że działania administracji nadal będą „zautomatyzowane”, tylko nie według reguł ustawodawcy, ale zgodnie z regułami określonymi przez administrację, co dodatkowo cofa prawo administracyjne do zjawiska odwracania źródeł prawa powszechnie i wewnętrznie obowiązującego.

Podkreślić trzeba też pewną zaskakującą prawidłowość. Problem braku przesłanek wymiaru kary danej sankcji uznaniowej ustawodawca pragnie usunąć, nie przez uzupełnienie tych przesłanek w przepisach materialnych – co wydawałoby się lepiej uwzględniać specyfikę danej materii – lecz wprowadzając pewne standardy ogólne, które mają spowodować, że „zagwarantowane zostanie wymierzanie kar racjonalnych i odpowiadających wadze popełnionego naruszenia”. Ustawodawca akceptuje więc luki w przepisach materialnych dotyczących szczegółowych dyrektyw ustalania wysokości uznaniowej sankcji pieniężnej, próbując za jednym razem wszystkie tego typu luki podporządkować ogólnym materialnoprawnym standardom zamieszczonym w ustawie procesowej. Oczywiście, jest to szybsza droga legislacji, ale czy właściwa, można mieć wątpliwości. Rzetelna ocena wymaga bowiem uwzględnienia sposobu, w jaki nowe przepisy będą stosowane w praktyce.

4. Odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej

Dodany art. 189f k.p.a. przewiduje możliwość odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestania na pouczeniu w pewnych sytuacjach. Skoro mowa w tym przepisie o nałożeniu, a nie o wymierzeniu sankcji, to przyjąć należy, że chodzi o wszystkie sankcje pieniężne – związane i uznaniowe.

Obligatoryjne podstawy odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej, zgodnie z art. 189f §1 k.p.a., to: po pierwsze, znikoma waga naruszenia prawa i zaprzestanie naruszenia, a po drugie, uprzednie prawomocne ukaranie za to samo zachowanie w innym trybie, które spełniło cele administracyjnej kary pieniężnej. Następny paragraf jako fakultatywną podstawę odstąpienia przewiduje usunięcie naruszenia prawa lub powiadomienia właściwych podmiotów o stwierdzeniu naruszenia prawa. Podstawa fakultatywna zaktualizuje się, gdy strona w wyznaczanym przez organ terminie przedstawi dowody na te okoliczności.

²² Zwłaszcza tam, gdzie odczuwa się niedobór kadrowo-finansowy, a liczba spraw do załatwienia przewyższa możliwości.

Instytucja odstąpienia przy takich przesłankach zmienia dotychczasowe postrzeganie kompetencji organów administracji jako obowiązku organu, a nie tylko uprawnienia²³. Tym różni się kompetencja podmiotu prywatnego od publicznego. Normy prawa administracyjnego są bowiem bezwzględnie obowiązujące i dwustronnie wiążące, zatem organ nie jest upoważniony, lecz zobowiązany do ich stosowania²⁴. W myśl nowych reguł, organ administracji będzie mógł odstąpić od nałożenia kary, jeśli uzna np., że waga naruszenia jest znikoma, a strona zaprzestała naruszenia prawa. Z jednej strony, odstąpienie też jest stosowaniem prawa, ale z drugiej strony, obowiązek karania naruszenia prawa został zrelatywizowany do oceny tego naruszenia. W istocie więc to nie ustawodawca, lecz administracja będzie decydować, które naruszenie prawa wymaga karania, a które nie. Nasuwają się zatem pytania: Na czym będzie się opierać polityka karania, i czy przypadkiem nie tworzy się przepisów korupcjogennych? Odpowiedź na nie przyniesie praktyka.

Podobna wątpliwość dotyczy art. 189f k.p.a., który zobowiązuje administrację do każdorazowego ustalenia „subiektywnego elementu zawinienia” przez konieczność badania przesłanki siły wyższej, wyjaśnionej w uzasadnieniu nowelizacji jako „zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć, lub których nie mogła przewyżyć”. Tutaj wątpliwości są bardziej doniosłe, zmienia się bowiem podstawę odpowiedzialności administracyjnej z obiektywnej na subiektywną. Odtąd nałożenie każdej sankcji pieniężnej, tj. związanej i uznaniowej, wymaga ustalenia braku winy, konkretnie zaś – braku zdarzenia i okoliczności, których strona nie mogła przewidzieć, lub których nie mogła przewyżyć.

Mając to na uwadze, trzeba wskazać istotną konsekwencję. Dotąd sankcje administracyjne (w szczególności związane) uznawano za szybki, obiektywny i nieuchronny środek dążący do zapewnienia przestrzegania prawa administracyjnego²⁵. Taką funkcję zaakceptował także Trybunał Konstytu-

²³ Zob. J. Boć, w: *Prawo administracyjne*. Red. J. Boć. Wrocław 2010, s. 140–141; J. ZIMMERMANN: *Prawo administracyjne*. Warszawa 2014, s. 142; T. RABSKA: *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*. Wrocław–Warszawa–Kraków 1990, s. 110; F. LONGCHAMPS: *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*. W: „Acta Universitatis Wratislaviensis”. Nr 19. *Prawo* 12. Wrocław 1964, s. 47; J. FILIPEK: *O podmiotowości administracyjnoprawnej*. „Państwo i Prawo” 1961, z. 2, s. 199–200; J. BORKOWSKI: *Zagadnienia kompetencji ogólnej i szczegółowej w prawie administracyjnym*. „Studia Prawnicze” 1971, nr 31, s. 64.

²⁴ Zob. J. ZIMMERMANN: *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa 2013, s. 116–117.

²⁵ Zob. J. FILIPEK: *Sankcja prawna w prawie administracyjnym*. „Państwo i Prawo” 1963, nr 12, s. 879; J. JENDROŚKA: *Kary administracyjne*. W: *Księga jubileuszowa Profesora Marika Mazurkiewicza*. Red. R. MASTALSKI. Wrocław 2001, s. 44; A. KAŻMIERSKA-PATRZYCZNA, A. RABIEGA-PRZYŁĘCKA: *Sankcje administracyjne na przykładzie administracyjnych kar pieniężnych za usuwanie bez zezwolenia lub niszczenie drzew i krzewów*. W: *Sankcje administracyj-*

cyjny²⁶. Nowelizacja powoduje, że każde nałożenie sankcji pieniężnej – uznaniowej czy związanej – będzie musiało być poprzedzone przeprowadzeniem szerokiego postępowania wyjaśniającego na okoliczność wystąpienia podstaw odstąpienia od wymiaru kary i okoliczności wyłączających winę w postaci siły wyższej. Ustawodawca zdecydował się bowiem na uregulowanie obligatoryjnych przesłanek odstąpienia od nałożenia kary i niedopuszczalności nałożenia kary. W konsekwencji to na organie administracji będzie ciążył obowiązek wykazania, że w danej sprawie te przesłanki nie wystąpiły. Wskazać bowiem trzeba, że postępowanie administracyjne nie jest oparte na sporności, lecz na zasadzie prawdy materialnej, zobowiązując administrację do zbadania wszystkich (a nie tylko podnoszonych przez strony) okoliczności istotnych z punktu widzenia stosowanej normy prawnej²⁷. Brak ustalenia tych okoliczności powoduje, że wydana decyzja jest wadliwa; czasami niezależnie od tego, czy strona współpracuje z organem, a nawet czy uniemożliwia ustalenie istotnych okoliczności sprawy. Wszystko to może przekreślić dotychczasową funkcję prewencyjną, opartą na szybkiej i obiektywnej odpowiedzialności.

ne..., s. 436; I. NIŻNIK-DOBOSZ: *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*. W: *Sankcje administracyjne...*, s. 135 i n.

²⁶ Zob.: „konstytucyjnie dopuszczalne jest ustanawianie przez ustawodawcę kar finansowych (pieniężnych) za zachowania naruszające przepisy prawa publicznego poza systemem prawa karnego. Dotyczy to w szczególności pieniężnych kar administracyjnych, ustanawianych w różnych obszarach prawa administracyjnego w celu zapewnienia skuteczności jego normom, w drodze prewencji ogólnej i szczególnej. Trybunał dostrzega liczne zalety tego sposobu sankcjonowania naruszania zakazów i niewykonywania obowiązków ustanowionych w interesie publicznym, zarówno *ex lege*, jak i w formie aktów administracyjnych. Po pierwsze, tego rodzaju kary mogą być nakładane zarówno na jednostki, jak i na podmioty zbiorowe. Po drugie, są łatwe w stosowaniu, gdyż podstawą wymierzenia kary administracyjnej jest, co do zasady, samo naruszenie określonej normy prawnej, bez konieczności oceny podmiotowej strony zachowania sprawcy naruszenia. Po trzecie, są nakładane przez organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym (ogólnym albo szczególnym), pod kontrolą sądu administracyjnego, znacznie mniej skomplikowanym i mniej kosztownym dla budżetu państwa niż postępowanie karne. Po czwarte, dzięki tym wykazanim właściwościom kary są zwykle nakładane niezwłocznie i są w istocie nieuchronne”. Wyrok TK z dnia 1 lipca 2014 r., SK 6/12. BOTK i Wyrok TK z dnia 21 października 2015 r., P 32/12. BOTK.

²⁷ Zob. art. 7, art. 77 § 1 i 80 k.p.a. W literaturze wskazuje się, że obowiązek przeprowadzenia postępowania dowodowego dotyczy wyjaśnienia okoliczności istotnych dla sprawy, niezależnie od tego, czy dany uczestnik postępowania podnosił daną okoliczność i na czyją korzyść okoliczność ta przemawia; istnieje zatem niezależnie od ciężaru dowodu, uzupełniając i wspomagając go, jako zasadniczy element służący wykryciu prawdy materialnej. Zob. Z. KMIĘCIAK: *Zarys teorii postępowania administracyjnego*. Warszawa 2014, s. 213–214.

5. Przedawnienie obowiązku egzekucji

Dodany art. 189g § 3 k.p.a. przewiduje pięcioletni termin przedawnienia egzekucji, a art. 189j wskazuje podstawy przerwania biegu przedawnienia egzekucji. Wątpliwości budzi nie tylko tworzenie zupełnie nowej instytucji „przedawnienia egzekucji administracyjnej”, ale także zamieszczenie jej w ustawie procesowej, a nie egzekucyjnej. Wyłączenie spod egzekucji w ustawie egzekucyjnej dotyczy przedmiotów egzekucji, a nie podstawy wystawienia tytułu egzekucyjnego (art. 8 u.p.e.a.). Podstawą prowadzenia egzekucji jest tytuł wykonawczy, a nie sam obowiązek (art. 26 § 1 u.p.e.a.). Co do zasady organ egzekucyjny nie jest uprawniony do badania zasadności i wymagalności obowiązku objętego tytułem wykonawczym (art. 29 § 1 u.p.e.a.). Może jednak to uczynić w takim zakresie, w jakim pozwalają na to podstawy zgłaszanych zarzutów albo przesłanek umorzenia postępowania egzekucyjnego. Te z kolei nie są dostosowane do nowej instytucji przedawnienia egzekucji. Dlatego właściwsze byłoby posłużenie się znaną instytucją, np. wygaśnięcie obowiązku uiszczenia kary wygasa po upływie pewnego czasu.

6. Przedawnienie nałożenia kary, odsetki i ulgi

Pozostałe instytucje łączy to, że przed nowelizacją były już uregulowane prawnie. Administracyjne kary pieniężne są środkami publicznymi w rozumieniu ustawy o finansach publicznych²⁸, niebędącymi podatkowymi należnościami budżetowymi w myśl definicji Ordynacji podatkowej²⁹. Otwarta definicja z art. 60 ustawy o finansach publicznych pozwala zaliczyć administracyjne kary pieniężne do niepodatkowych należności budżetowych o charakterze publicznoprawnym³⁰. Pogląd ten znajduje oparcie w orzecz-

²⁸ Zob. art. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm. [dalej: ustawa o finansach publicznych].

²⁹ Zgodnie z art. 3 pkt 8 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 201 [dalej: Ordynacja podatkowa]), przez niepodatkowe należności budżetowe rozumie się niebędące podatkami i opłatami należności stanowiące dochód budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikające ze stosunków publicznoprawnych.

³⁰ Zgodnie z tym przepisem, środkami publicznymi stanowiącymi niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym są w szczególności następujące dochody budżetu państwa – dochody budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo przychody państwowych funduszy celowych.

nictwie sądów administracyjnych³¹. W konsekwencji przed nowelizacją na podstawie art. 67 ustawy o finansach publicznych do administracyjnych kar pieniężnych stosowało się odpowiednio³² instytucje działu III Ordynacji podatkowej oparte na postępowaniu uregulowanym k.p.a. Z kolei w dziale III Ordynacji podatkowej znajdują się między innymi uregulowania co do przedawnienia (rozdział 8) i co do odsetek za zwłokę (rozdział 6).

Dostrzegając ten fakt, w art. 12 omawiana ustawa nowelizująca dodała do art. 67 ustawy o finansach publicznych ust. 2, zgodnie z którym do spraw dotyczących administracyjnych kar pieniężnych stosuje się przepisy k.p.a. W ten sposób próbowano rozwiązać kolizję między odesłaniem do działu III Ordynacji podatkowej a nowym działem k.p.a. Intencja ustawodawcy zdaje się oczywista, jednak sposób jej zredagowania może budzić poważne wątpliwości. Po pierwsze, nadal wprost nie wyłączono możliwości stosowania działu III Ordynacji podatkowej, a nowe przepisy k.p.a. są oparte na przesłance subsydiarności. Po drugie, pojawiają się problemy w tych sytuacjach, w których ustawy materialne wyłączają stosowanie do kar przepisów Ordynacji podatkowej³³. Czy w tych sytuacjach nowe uregulowania z k.p.a. będą miały zastosowanie, zmieniając tym samym całkowicie zasady dotyczące danych kar? Po trzecie, wskazać trzeba, że niezależnie od nowelizacji k.p.a. z dniem 28 kwietnia 2017 r. dokonano nowelizacji art. 64 ustawy o finansach publicznych³⁴, wprowadzając samodzielną podstawę udzielenia tych samych ulg, które są projektowane w nowelizacji k.p.a. Zdecydowano się jednak na inne przesłanki udzielenia ulgi. Nie ma już potrzeby i możliwości odwoływania się przez art. 67 do działu III Ordynacji podatkowej

³¹ Zob. także tezę wyroku NSA z dnia 18 marca 1999 r., I SA/Po 1565/98. Lex nr 37217, zgodnie z którą: „art. 2 Ordynacji podatkowej obejmuje swoim zakresem tzw. niepodatkowe należności budżetu państwa. Ta kategoria danin publicznych jest stosunkowo najmniej określona. Nie obejmuje ona swoim zakresem ani podatków, ani opłat, ani ceł, ani świadczeń pieniężnych wynikających ze stosunków cywilnoprawnych oraz opłat za usługi, do których stosuje się przepisy o cenach, ani kar pieniężnych i grzywien wymierzanych przez sądy. Obejmuje natomiast kategoria tzw. niepodatkowych należności rozmaite wpłaty mające charakter sankcji finansowych za nieprzestrzeganie postanowień prawa publicznego, przewidziane np. w ustawie o cenach”. Tezę tę podtrzymuje także nowsze orzecznictwo, zob. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2016 r., II OSK 2913/14. Lex nr 2142399.

³² Działu III nie stosowano wprost, ponieważ administracyjne kary pieniężne nie są ustalane lub określone przez organy podatkowe. Zob. art. 2 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej oraz zmianę treści art. 2 § 2 dokonaną ustawą z dnia 10 września 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1649).

³³ Np. art. 93 ust. 7 i art. 94 ust. 9 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym. Tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1907 ze zm.

³⁴ Zob. art. 1 pkt 10 ustawy nowelizującej z dnia 10 lutego 2017 r. Dz.U. 2017, poz. 659.

przy orzekaniu o ulgach³⁵. Natomiast pytanie brzmi, czy art. 67 ust. 2 ustawy o finansach publicznych dotyczy kolizji tylko z działem III Ordynacji podatkowej, czy też z ustawą o finansach publicznych.

7. Podsumowanie

Dokonana nowelizacja stanowi znaczący krok w kierunku zacierania różnic między zasadami karania w prawie karnym a zasadami stosowania prawa przez organy administracji. Bez wątpienia celem ustawodawcy było uregulowanie szczególnych spraw, w których właśnie przesunięto odpowiedzialność z karnej na administracyjną, nie gwarantując tym samym równoważnych uprawnień obywatelom. Jednak droga modyfikowania administracyjnego stosowania prawa, zamiast rzetelnego unormowania przesłanek odpowiedzialności obiektywnej, może okazać się ślepa.

Rewolucyjna wręcz próba złagodzenia finansowej odpowiedzialności administracyjnej powinna zostać zharmonizowana z zasadami nakładania sankcji niepieniężnych. Zmiana zasad odpowiedzialności administracyjnej w niektórych tylko sprawach tworzy daleko idącą nierówność pozycji administrowanych, na których nakłada się sankcje niepieniężne. W doktrynie dostrzeżono ten problem i przestrzegano przed „autonomizacją” niektórych kar administracyjnych³⁶. Dlaczego tylko jedne z nich mają być miarkowane, można od nich odstępować i ulegają przedawnieniu? Używając konwencji uzasadnienia nowelizacji, można postawić pytanie, dlaczego niektóre sankcje mają być racjonalne i sprawiedliwe, a inne nie? Idąc zaś krok dalej niż sprawy nakładania sankcji, można zapytać, dlaczego administracyjne stosowanie prawa ma być sprawiedliwe tylko w pewnych przypadkach. Dlaczego np. odmowa przyznania uprawnienia nie może uwzględniać winy?

Z autonomizacją wiąże się wątpliwość co do pozostawienia uznaniu administracyjnemu wyboru sankcji pieniężnych lub niepieniężnych w tym samym stanie faktycznym. Dotyczy to tych spraw administracyjnych, w których nowe przepisy o miarkowaniu kar znajdują zastosowanie, czyli niektórych sankcji nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego. Nie ma bowiem innych uznaniowych sankcji, w przypadku których przepisy odrębne nie regulują przesłanek wymiaru kary. Wynika stąd, że wąski zakres zastosowania przepisów o miarkowaniu kar będzie mógł zostać w ogóle pominięty, jeśli organ administracji zdecyduje się zastosować sankcję nie-

³⁵ Zgodnie bowiem z art. 67 ustawy o finansach publicznych, przepisy Ordynacji podatkowej miały zastosowanie tylko do spraw nieuregulowanych tą pierwszą ustawą.

³⁶ Zob. D.K. NOWICKI, S. PESZKOWSKI: *Kilka uwag o szczególnym charakterze...*, s. 20.

pieniężną. Nowelizacja nie wprowadza przy tym kryteriów wyboru sankcji, pozostawiając administracji pole uznania, które trudno zawęzić w kontroli sądowej opartej na zgodności z prawem³⁷.

Nowelizacja dokonuje nie tylko autonomizacji pewnych kar administracyjnych, ale skutkuje daleko idącym podziałem administracyjnego stosowania prawa, wyodrębniając swoiste „administracyjne wymierzanie sprawiedliwości”. Dalsza depenalizacja pewnych zachowań na rzecz objęcia ich odpowiedzialnością administracyjną, sztucznie dostosowywaną do gwarancji prawnokarnych, może spowodować istotne ograniczenie kognicji sądów karnych, a w tym także faktycznych gwarancji obywateli. Żadna procedura administracyjna nie zastąpi bowiem wymiaru sprawiedliwości.

³⁷ Zgodnie z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn. Dz.U. 2016, poz. 1066 ze zm.), sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem.

Dawid Gregorczyk

Administrative penalties in the amendment of k.p.a.

Summary

The purpose of this article is to highlight some of the concerns arising from Section IVa of the Code of Administrative Procedure for the imposition of an administrative penalties. A decision imposing an administrative penalty is an administrative type of application of the law and has certain conditions that are emphasized in the article.